

**Rekurskommission der
Evangelisch-reformierten Landeskirche
des Kantons Zürich**

Geschäft Nr. 2017-06

**Rekursentscheid
der 1. Abteilung vom 19. März 2018**

Mitwirkende:

Tobias Jaag (Vorsitz), Ursina Egli, Kristiana Eppenberger Vogel

In Sachen

A.

Rekurrent 1

und

B.

Rekurrent 2

gegen

**Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des
Kantons Zürich, Hirschengraben 50, Postfach, 8024 Zürich**

Rekursgegner

**betreffend Zustimmung zur Änderung der Statuten des
Vereins C. vom 28. November 2012**

hat sich ergeben:

- I. Am 28. November 2012 beschloss das zuständige Vereinsorgan die Änderung der Statuten des Vereins D. vom 1. Juli 1982. Die Änderungen umfassten unter

anderem die Umbenennung des Vereins in «Verein C.» sowie die Änderung des Zweckartikels. Art. 24 der Statuten sieht vor, dass die Statuten vor dem Inkrafttreten durch die Vereinsmitglieder zu genehmigen sind. Gemäss Art. 4 der Statuten sind die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Bezirks E. und die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich Mitglieder des Vereins. Mit Beschluss vom 12. Juni 2013 stimmte der Kirchenrat den Statuten namens der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich zu. Die neuen Statuten traten wie statutarisch vorgesehen am 1. August 2013 in Kraft.

- II. Mit Eingabe vom 23. November 2017, bei der Rekurskommission eingegangen am 27. November 2017, reichten die Rekurrenten ein als Beschwerde/Aufsichtsbeschwerde bezeichnetes Rechtsmittel ein gegen die Behandlung der geänderten Statuten des Vereins D. (fortan zit. Verein C.) vom 28. November 2012 durch den Kirchenrat. Sie beantragten, der Kirchenrat sei zu beauftragen, die geänderten Statuten des Vereins C. vom 28. November 2012 der Kirchensynode als Legislative zur Diskussion und Verabschiedung vorzulegen.
- III. Auf Aufforderung des Präsidenten der Rekurskommission reichten die Rekurrenten die strittigen Vereinsstatuten, ihre Korrespondenz mit dem Kirchenrat sowie weitere Beilagen mit E-Mails vom 28. und vom 30. November 2017 nach.

Eingaben per E-Mail entsprechen grundsätzlich nicht den gesetzlichen Formerfordernissen (PLÜSS, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 2014 [fortan Kommentar VRG], § 11 N 61). Den Rekurrenten wurde jedoch durch die Rekurskommission die Möglichkeit eingeräumt, Eingaben per Mail zu senden, um die Anhandnahme des Verfahrens zu beschleunigen. Aus diesem Grund sind die rechtzeitig erfolgten Eingaben per E-Mail in diesem Verfahren zu beachten.

- IV. An ihrer Sitzung vom 1. Dezember 2017 beschloss die Geschäftsleitung der Rekurskommission, vorläufig auf das Verfahren einzutreten.
- V. Mit schriftlicher Eingabe vom 5. Dezember 2017 und mit E-Mail vom 5. Dezember 2017 reichten die Rekurrenten weitere Unterlagen ein.

VI. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2017 wurde dem Rekursgegner Frist zur Rekursantwort angesetzt. Mit Rekursantwort vom 19. Dezember 2017 stellte der Rekursgegner die folgenden Anträge:

«1. Es sei auf den Rekurs bzw. die Beschwerde/Aufsichtsbeschwerde nicht einzutreten.

2. Eventualiter sei der Rekurs bzw. die Beschwerde/Aufsichtsbeschwerde abzuweisen, soweit auf diesen eingetreten werden kann.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrenten.»

VII. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2017 wurde den Rekurrenten Frist zur Replik angesetzt. Die Replik ging fristgemäss ein. Nach Ablauf der Frist reichten die Rekurrenten weitere Eingaben per Post und per E-Mail ein. Nach Fristablauf eingereichte Eingaben sind aus dem Recht zu weisen, können aber – kraft Geltung der Untersuchungsmaxime – zur Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts berücksichtigt werden (GRIFFEL, in: Kommentar VRG, § 26b N 26). Nach Aussage des Rekurrenten 2 bilden die zusätzlichen Eingaben nicht Teil der Replik.

VIII. Mit Schreiben vom 17. Januar 2018 wurde dem Rekursgegner Frist zur Duplik angesetzt. Die Duplik erfolgte fristgemäss und wurde mit Schreiben vom 1. Februar 2018 den Rekurrenten zur Kenntnisnahme zugestellt.

IX. Auf die rechtserheblichen Ausführungen der Parteien ist in den Erwägungen einzugehen.

Die Rekurskommission zieht in Erwägung:

1. Eintreten

1.1. Mit Beschluss vom 1. Dezember 2017 entschied die Geschäftsleitung der Rekurskommission erst vorläufig über das Eintreten auf das vorliegende Verfahren im Sinne von § 8 der Geschäftsordnung der Rekurskommission der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 18. Januar 2011 (LS 181.23).

Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Rekurskommission definitiv auf das Verfahren eintreten und infolgedessen die Rechtsbegehren materiell behandeln kann.

- 1.2. Die Rekurrenten bezeichnen ihr Rechtsmittel als Beschwerde/Aufsichtsbeschwerde. In der zürcherischen Verwaltungsrechtspflege spricht man nur beim Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht von Beschwerde, im Übrigen von Rekurs (vgl. Art. 228 der Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich [KO] vom 17. März 2009 [LS 181.10]); §§ 19 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG] vom 24. Mai 1959 [LS 175.2]. Die vorliegende Beschwerde ist daher als Rekurs im Sinne von Art. 228 und 229 KO in Verbindung mit (i.V.m.) §§ 41 ff. VRG zu behandeln.
- 1.3. Soweit sich der Rekurs gegen den Entscheid des Rekursgegners vom 12. Juni 2013 richtet, ist die Rekurskommission für dessen Beurteilung grundsätzlich zuständig (§ 18 des Kirchengesetzes [KiG] vom 9. Juli 2007 [LS 180.1]; Art. 228 Abs. 1 lit. c KO).

Insofern die Rekurrenten in der Replik und mit zahlreichen Beilagen die widerrechtliche Genehmigung der Statuten des Vereins C. in den Kirchgemeinden des Bezirks E. geltend machen, ist die Rekurskommission dagegen nicht zuständig. Aufsichts- und Rekursinstanz gegenüber Kirchgemeinden sind – soweit nicht der Bezirksrat zuständig ist – die Bezirkskirchenpflegen (Art. 186 KO). Dessen sind sich die Rekurrenten gemäss ihren Ausführungen in der Replik auch bewusst. Aus den eingereichten Beilagen ist im Übrigen ersichtlich, dass die Rekurrenten in Bezug auf die Genehmigung der Statuten des Vereins C. durch die Kirchgemeinde F. bereits mit Aufsichtsbeschwerden vom 13. Juli 2015 an die Bezirkskirchenpflege und vom 31. Oktober 2017 an den Bezirksrat gelangt sind.

- 1.4. Ein Rekurs setzt ein taugliches Anfechtungsobjekt voraus. Vorliegend ist zu prüfen, ob der angefochtene Beschluss eine anfechtbare Anordnung darstellt (§ 19 Abs. 1 i.V.m. mit § 41 Abs. 1 VRG und Art. 229 KO). Eine Anordnung bzw. Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder fest-

stellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, N 849; statt vieler BGE 139 V 143 E. 1).

Der Rekurs richtet sich gegen einen Beschluss des Rekursgegners über die Zustimmung zur Änderung der Statuten eines privatrechtlichen Vereins. Die Statutenänderungen hat die Vereinsversammlung beschlossen; statutengemäss unterlagen sie der Zustimmung der Vereinsmitglieder. Dies entspricht der Rechtslage nach §§ 77 ff. des neuen Gemeindegesetzes (GG) vom 20. April 2015 (LS 131.1) für Änderungen der Rechtsgrundlagen juristischer Personen des Privatrechts, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden; das neue Gemeindegesetz ist allerdings erst am 1. Januar 2018 in Kraft getreten und deshalb auf den vorliegenden Fall noch nicht anwendbar. Das alte Gemeindegesetz enthielt keine Bestimmungen zur Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private. Hingegen enthält § 98 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 hierfür eine Rechtsgrundlage. Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private wurde im Kanton Zürich bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes praktiziert; wenn auch ohne ausdrückliche Vorgaben (siehe dazu Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 20. März 2013 betreffend das Gemeindegesetz; KR-Nr. 4974/2013 S. 64 ff.).

Der Entscheid über die Zustimmung zu Änderungen der Statuten eines Vereins, dem öffentliche Aufgaben übertragen werden, dürfte nicht nur gemäss heute geltendem Recht Gegenstand (Anfechtungsobjekt) eines Rekurses gemäss Art. 228 KO i.V.m. §§ 19 ff. und 41 ff. VRG bilden. Das müsste grundsätzlich auch für den hier zur Diskussion stehenden Zustimmungsentscheid des Rekursgegners vom 12. Juni 2013 der Fall sein. Die Frage muss hier nicht abschliessend beurteilt werden, weil andere Eintretensvoraussetzungen nicht erfüllt sind (vgl. Ziff. 1.6 und 1.7.).

- 1.5. Die Rekurrenten machen geltend, der Rekursgegner sei nicht zuständig gewesen, über die Statutenänderung des Vereins C. zu beschliessen; dieser Entscheid liege

in der Kompetenz der Kirchensynode. Damit machen sie eine Rechtsverletzung geltend; entsprechend liegt ein gesetzlicher Beschwerdegrund im Sinne von § 50 Abs. 1 i.V.m. § 20 Abs. 1 lit. a VRG i.V.m. Art. 229 KO vor.

- 1.6. Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 i.V.m. § 21 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 229 KO). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt, «dass die Beschwerdeführerin über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streit-sache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht». Ein schutzwürdiges Interesse liegt gemäss Bundesgericht vor, «wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann» (siehe statt vieler BGE 137 II 30 E. 2.2.2). Durch die strengen Legitimationsvoraussetzungen soll die Popularbeschwerde ausgeschlossen werden; nicht jede und jeder soll die Möglichkeit haben, staatliche Rechtsakte anzufechten, sondern nur Personen, die zu diesen Rechtsakten eine besondere Beziehungsnähe aufweisen. Ist jemand durch den angefochtenen Rechtsakt nicht stärker betroffen als die Allgemeinheit, hat er kein Beschwerderecht. Die Geltendmachung von allgemeinen öffentlichen Interessen genügt somit nicht, um die materielle Beschwerde zu begründen (KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2015, N 1431).

Die Rekurrenten machen geltend, dass sie als Mitglieder der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich und der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde F., welche beide Mitglieder des Vereins C. seien, genügend legitimiert seien, um gegen den Beschluss des Rekursgegners über die Statuten des Vereins C. vom 12. Juni 2013 zu rekurrieren. Sie erklären, es sei eine staatsbürgerliche Pflicht sich zu wehren, wenn einem etwas zu Ohren komme, das nicht dem Ordentlichen entspreche. Ferner fühlen sie sich den übergangenen Stimmberechtigten in der Landeskirche und insbesondere in den Kirchgemeinden des Bezirks E. verpflichtet. Diese Begründung weist stark in Richtung einer unzulässigen Popularbeschwerde.

Die beiden Rekurrenten sind Mitglieder einer Kirchgemeinde, die Mitglied des Vereins C. ist. Sodann haben sie in der Vergangenheit öffentliche Ämter in ihrer Kirchgemeinde und in der Landeskirche wahrgenommen. Einer der Rekurrenten war früher unter anderem Mitglied des Vereinsorgans welches im Verein C. die Mitgliederversammlung bildet. Dies zeigt die Verbundenheit der Rekurrenten mit C. auf und erklärt ihr Interesse für die Entscheidungsprozesse rund um die Statutenänderung sowie für die baulichen Erneuerungspläne.

Auch wenn den Rekurrenten gegenüber anderen Mitgliedern der Zürcher Landeskirche sicherlich ein grösseres Interesse hinsichtlich des Beschlusses des Rekursgegners über die Genehmigung der Statuten des Vereins C. zu attestieren ist, reicht dies nicht aus zur Rekurslegitimation. Es ist nicht ersichtlich, wie die tatsächliche oder rechtliche Situation der Rekurrenten durch die Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Beschlusses des Rekursgegners beeinflusst würde.

- 1.7. Selbst wenn die Legitimation der Rekurrenten zu bejahen wäre, ist die Rechtsmittelfrist offensichtlich nicht eingehalten worden. Der angefochtene Entscheid des Kirchenrates datiert vom 12. Juni 2013. Obwohl er nicht publiziert und mit Rechtsmittelbelehrung versehen wurde, hatten die Rekurrenten spätestens im Sommer 2015 Kenntnis davon; in verschiedenen Schreiben haben sie darauf Bezug genommen (so Schreiben von B. vom 24. Juni 2015, Anhang zu den Schreiben vom 1. Juli 2015 und vom 22. Juli 2015 an Kirchenrat G.).

Gemäss § 53 i.V.m. § 22 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 229 KO ist ein Rekurs innert 30 Tagen bei der Rekursinstanz schriftlich einzureichen. Grundsätzlich beginnt die Frist mit der Veröffentlichung oder Zustellung der anfechtbaren Anordnung zu laufen. Ist keine Veröffentlichung oder persönliche Mitteilung erfolgt, so ist der Zeitpunkt der Kenntnisnahme durch die Betroffenen für die Auslösung der Frist massgebend (PLÜSS, a.a.O., § 10 N. 109). Die Rekurseingabe vom 23. November 2017 war somit offensichtlich verspätet.

1.8. Somit ist auf den Rekurs nicht einzutreten, weil den Rekurrenten die Legitimation fehlt und die Rekursfrist nicht eingehalten wurde.

2. Aufsichtsbeschwerde

2.1. Mit ihrer Eingabe erhoben die Rekurrenten zusätzlich Aufsichtsbeschwerde. Die Aufsichtsbeschwerde ist eine Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger, um gegen behördliche Fehlleistungen auch dann vorzugehen, wenn ihnen mangels Anfechtungsobjekt oder Beschwerdebefugnis der ordentliche Rechtsweg verschlossen bleibt. Gegenstand einer Aufsichtsanzeige kann jedes staatliche Handeln oder Unterlassen im Einzelfall sein. Es können alle Gründe vorgebracht werden, die ein Einschreiten zum Schutz öffentlicher Interessen erfordern. Der Aufsichtsbeschwerdeführer hat jedoch weder einen Anspruch auf Behandlung seiner Eingabe noch darauf, dass gestützt auf seine Eingabe konkrete Anordnungen getroffen werden (vgl. zum Ganzen: KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., N 2041 ff.).

2.2. Für die Entgegennahme einer Anzeige ist die Aufsichtsbehörde zuständig. Aufsichtsbehörde über den Rekursgegner ist nicht die Rekurskommission, sondern die Kirchensynode. Dieser steht gemäss Art. 214 lit. i KO die Aufsicht über die Geschäftsführung des Kirchenrates zu. Somit kann die Rekurskommission auch auf die Aufsichtsbeschwerde nicht eintreten.

2.3. Aufsichtsbeschwerden unterliegen nicht der Pflicht zur Weiterleitung an die zuständige Aufsichtsbehörde. Deshalb ist die Aufsichtsbeschwerde nicht an die Kirchensynode weiterzuleiten (vgl. PLÜSS, a.a.O., § 5 N. 48).

3. Inhaltliche Prüfung

In der Replik beanstanden die Rekurrenten, dass der Rekursgegner in der Rekursantwort seine Legitimation zur Zustimmung zu den Vereinsstatuten nicht dargelegt habe. Der Rekursgegner legt jedoch in Ziff. 4b der Rekursantwort die Zuständigkeitsordnung innerhalb der Landeskirche aus seiner Sicht dar; er verweist insbesondere auf Art. 214 und Art. 220 KO. Weil auf den Rekurs und die Aufsichtsbeschwerde nicht eingetreten werden kann, prüft die Rekurskommissi-

on die Frage der Rechtmässigkeit des angefochtenen Entscheids nicht. Immerhin darf erwähnt werden, dass die Beurteilung des Rekursgegners plausibel erscheint.

4. Kosten- und Entschädigungsfolgen

4.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Rekurrenten kostenpflichtig und eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu. Die Kosten richten sich gemäss Art. 229 KO i.V.m. § 65a VRG sowie §§ 2 ff. der Gebührenordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr; LS 175.252) nach Zeitaufwand und nach Schwierigkeit des Falls. Da keine materielle Prüfung erfolgt, ist die Gebühr herabzusetzen (§ 4 Abs. 2 GebV VGr).

4.2. Der Rekursgegner beantragt unter Hinweis auf § 17 Abs. 2 VRG eine Parteientschädigung mit der Begründung, dass ihm das aussichtslose Unterfangen der Rekurrenten einen erheblichen Aufwand verursacht habe. Gemäss § 17 Abs. 2 VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (§ 17 Abs. 2 lit. b VRG). Diese Bestimmung soll einen finanziellen Anreiz zur Verhinderung offensichtlich aussichtsloser Begehren und Anordnungen schaffen. Die Praxis geht nur selten von offensichtlich unbegründeten Rechtsbegehren im Sinn von § 17 Abs. 2 lit. b aus. Als offensichtlich unbegründet kann etwa ein mutwilliges Rechtsbegehren gelten (zum Ganzen: PLÜss, a.a.O., § 17 N 13, N 60).

Mutwilligkeit kann «als erfüllt betrachtet werden, wenn eine Partei Tatsachen wider besseres Wissen als wahr behauptet oder ihre Stellungnahme auf einen Sachverhalt abstützt, von dem sie bei der ihr zumutbaren Sorgfalt wissen müsste, dass er unrichtig ist. Mutwillig ist ferner das Festhalten an einer offensichtlich gesetzwidrigen Auffassung. Leichtsinnige oder mutwillige Prozessführung liegt aber so lange nicht vor, als es der Partei darum geht, einen bestimmten, nicht als willkürlich erscheinenden Standpunkt durch das Gericht beurteilen zu lassen. [...]

Das Merkmal der Aussichtslosigkeit für sich allein lässt einen Prozess noch nicht als leichtsinnig oder mutwillig erscheinen. Vielmehr bedarf es zusätzlich des subjektiven – tadelnswerten – Elements, dass die Partei die Aussichtslosigkeit bei der ihr zumutbaren vernunftgemässen Überlegung ohne weiteres erkennen konnte, den Prozess aber trotzdem führt.» (Urteil des Bundesgerichts vom 27. März 2009, 8C_903/2008, E. 4.1; siehe auch PLÜSS, a.a.O., § 5 N 92).

Die Rekurrenten beschäftigen sich seit längerem mit der Rechtmässigkeit der Zustimmung zu den Statuten des Vereins C. Sie sind jedoch nur in Bezug auf die Zustimmung durch die Kirchgemeinde F. offiziell an die Behörden gelangt. Der Rekursgegner hält selber fest, dass die Rekurrenten mit dem vorliegenden Rekurs erstmals formell vorgebracht hätten, dass den Statuten durch den Rekursgegner nicht korrekt zugestimmt worden sei. Da die Rekurrenten juristische Laien sind, konnten sie die Aussichtslosigkeit angesichts des speziellen Anfechtungsobjekt zudem nicht ohne Weiteres erkennen. Dem Rekursgegner ist daher keine Parteientschädigung zuzusprechen.

5. Rechtsmittel

Gegen diesen Nichteintretensentscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) erhoben werden.

Demgemäss entscheidet die Rekurskommission:

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Auf die Aufsichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.
3. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf
Fr. 400.--; die übrigen Kosten betragen
Fr. 150.-- Zustellkosten
Fr. 550.-- Total
4. Die Kosten werden den Rekurrenten 1 und 2 je zur Hälfte auferlegt. Rechnungsstellung und Zahlungskontrolle erfolgen durch die Kanzlei des Kirchenrates.
5. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
6. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde ist mit Anträgen und Begründung innert 30 Tagen von der Zustellung des vorliegenden Entscheids an gerechnet beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
7. Schriftliche Mitteilung (eingeschrieben) an die Parteien.

Für die 1. Abteilung der Landeskirchlichen Rekurskommission

Tobias Jaag

Ursina Egli

Versandt: